Bezuiniging op cultuur

Realisatie en effect



Foto: Marco Borggreve/Hollandse Hoogte

Na vier eerdere publicaties in onze publicatiereeks *Zicht op Bezuinigingen* (www.rekenkamer.nl/bezuinigingen), bekijken we in deze publicatie in hoeverre er op basis van beschikbare informatie zicht is op de realisatie en de gevolgen van de maatregel *Cultuursubsidies* uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen. Deze maatregel moet tot een structurele bezuiniging van 200 miljoen euro leiden. Het zwaartepunt van de bezuiniging ligt op een herinrichting van de Culturele Basisinfrastructuur (BIS), waaruit culturele instellingen en rijkscultuurfondsen (meerjarige) subsidies ontvangen, vanaf 2013. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) formuleert in het voorjaar van 2015 de uitgangspunten voor de nieuwe vierjarige BIS-periode (2017-2020). Hierover vindt nog voor de zomer van 2015 een debat plaats met de Tweede Kamer. Bij deze voorbereidingen van de nieuwe BIS zou derhalve actuele informatie beschikbaar moeten zijn over de gevolgen van de bezuiniging op cultuur en de hiermee samenhangende herinrichting van de BIS.

Ondanks het feit dat de minister van OCW veel informatie verzamelt over de ontwikkelingen in het rijksgesubsidieerde deel van de culturele sector, constateren wij dat nog niet alle relevante informatie beschikbaar is om het debat over de nieuwe BIS goed te kunnen voeren. Zo komt informatie over de ontwikkelingen in het rijksgesubsidieerde deel van de sector in 2014 pas beschikbaar in het najaar van 2015 in de publicatie *Cultuur in Beeld 2015*. Daarnaast verzamelt de minister van OCW geen informatie over de instellingen die geen rijkssubsidie meer hebben ontvangen sinds de herinrichting van de BIS. Hierdoor is onduidelijk of, en zo ja, hoe deze instellingen het wegvallen van de rijkssubsidie hebben opgevangen. Over de instellingen die nog wel subsidie van het Rijk ontvangen, is de informatie over de ontwikkelingen in de eigen inkomsten niet gedetailleerd genoeg om inzicht te krijgen in de manier waarop zij de teruggang in subsidie van het Rijk hebben weten te compenseren met eigen inkomsten. Ten slotte constateren wij dat informatie ontbreekt over de ontwikkelingen van de uitgaven van de instellingen, de werkgelegenheid in de sector en de (financiële) toegankelijkheid van het culturele aanbod.

Wij bevelen de minister van OCW aan om ervoor te zorgen dat bij het debat over de nieuwe BIS alle relevante informatie over deze recente ontwikkelingen beschikbaar is. Het als open data beschikbaar maken van de interne gegevensbank van het Ministerie van OCW kan hieraan bijdragen. Daarom bevelen wij de minister van OCW aan om deze gegevensbank als open data beschikbaar te maken.

Daarnaast bevelen wij de minister van Financiën aan om al op Verantwoordingsdag 2015 invulling te geven aan zijn toezegging dat in de departementale jaarverslagen eenduidig wordt gerapporteerd over de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen. Hierbij zou specifiek aandacht besteed moeten worden aan het inzicht in de meerjarige budgettaire realisatie van individuele bezuinigingsmaatregelen.

Den Haag, februari 2015

Voor meer informatie zie het achtergronddocument op onze website www.rekenkamer.nl.

Maatregel moet leiden tot bezuiniging van 200 miljoen euro

Welke bezuinigingsmaatregelen zijn genomen?

Met de maatregel *Cultuursubsidies* uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen werd beoogd om in 2011, 2012 en 2013 respectievelijk 30 miljoen, 50 miljoen en 100 miljoen euro te besparen, oplopend naar 200 miljoen euro structureel met ingang van 2015 (ten opzichte van een begroot oorspronkelijk budget van ongeveer 900 miljoen euro). De minister van OCW heeft de bezuiniging vanaf 2011 ingevuld met kortingen op specifieke uitgaven op de Cultuurbegroting, zoals bijvoorbeeld het stopzetten van de subsidie aan het Nationaal Historisch Museum, en vanaf 2012 met een korting op alle uitgaven (generiek) van 2,2 procent vanaf 2012 en 5 procent vanaf 2013. Het grootste deel van de bezuiniging (123 miljoen euro structureel) diende vanaf 2013 gerealiseerd te worden door een herinrichting van de BIS.

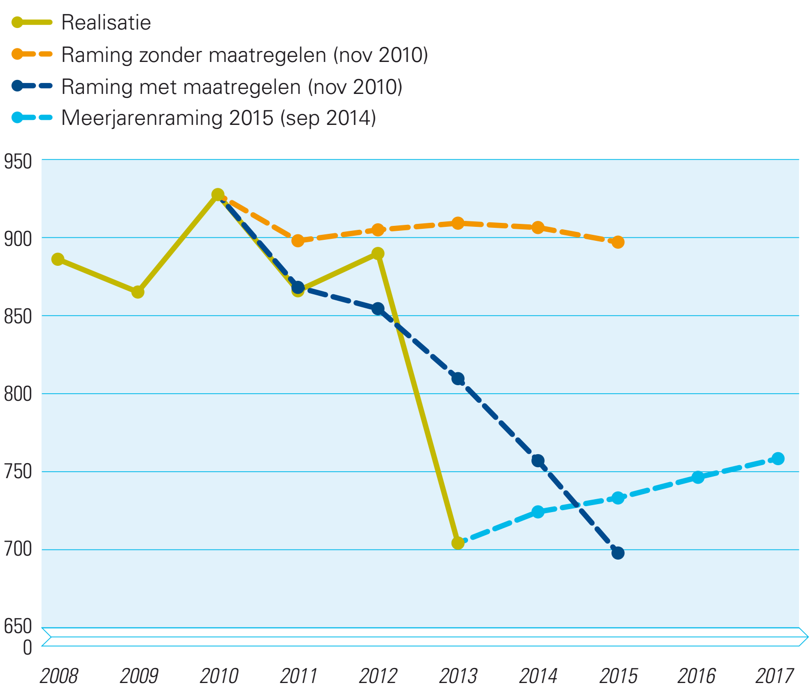
Realisatie bezuiniging niet te reconstrueren

Wat is er bespaard?

Sinds het meerjarig inboeken van de beoogde opbrengst van de bezuinigingsmaatregel *Cultuursubsidies* eind 2010 zijn de verschillende posten op de Cultuurbegroting veelvuldig gemuteerd. Een belangrijk deel van de mutaties betreft verschuivingen van budgetten, zowel in de tijd (naar eerdere en/of latere jaren) als naar andere onderdelen van de rijksbegroting (bijvoorbeeld: 20 miljoen euro van het budget voor Cultureel Erfgoed is overgeboekt naar het *Provinciefonds*). Het parlement is in de verschillende budgettaire nota's wel geïnformeerd over deze wijzigingen, maar heeft geen overzicht gekregen in hoeverre de bezuiniging gerealiseerd is conform de voornemens in het regeerakkoord en de uitwerking daarvan in daaropvolgende beleidsnota's. Ook wij kunnen door de vele mutaties niet vaststellen in hoeverre de bezuiniging is gerealiseerd.

Wel hebben we kunnen vaststellen dat de uitgaven op de Cultuurbegroting in de periode 2011 t/m 2013 cumulatief 73 miljoen euro meer zijn gedaald dan was geraamd bij het meerjarig inboeken van de bezuiniging uit het regeerakkoord. Hiermee concluderen we overigens niet dat meer op cultuur is bezuinigd dan was gepland, omdat in ieder geval een deel van het verschil tussen raming en realisatie van 73 miljoen euro wordt veroorzaakt door de verschuiving van budgetten naar andere delen van de rijksbegroting of naar latere jaren. In figuur 1 hebben we de raming en de realisatie van de bezuinigingen op de uitgaven op de Cultuurbegroting weergegeven, inclusief de meest recente meerjarenraming.

Figuur 1: Raming en realisatie Cultuurbegroting 2008 - 2017 (in € mln.)



Bron: *Begroting OCW 2011* (incl. nota van wijziging), *Begroting OCW 2015*, *Jaarverslagen OCW 2008-2013*, eigen berekening .

Gevolgen 2013 redelijk goed in beeld, informatie over 2014 ontbreekt nog

Wat zijn de gevolgen?

Wij constateren dat in vergelijking met de eerder in deze reeks onderzochte maatregelen relatief veel informatie beschikbaar is over de gevolgen van de bezuinigingen in 2013, het eerste jaar van de huidige BIS. De minister van OCW heeft hieraan bijgedragen met de ontwikkeling van een (interne) gegevensbank, met informatie over de meerjarig gesubsidieerde instellingen, en heeft in een onderzoek naar de economische ontwikkelingen in de culturele sector specifiek aandacht besteed aan de effecten van de bezuinigingen. Over de ontwikkelingen in het rijksgesubsidieerde deel van de culturele sector in 2014 is echter nog geen informatie beschikbaar. Conform de reguliere planning van het Ministerie van OCW komt deze informatie in het najaar van 2015 beschikbaar.

Op basis van de beschikbare informatie geven wij in deze publicatie inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in 2013. Omdat dit slechts één jaar betreft, is dit beeld nog beperkt. Wij beperken ons hier bovendien tot de hoofdlijnen. In de infographic en het achtergronddocument die bij deze publicatie horen, schetsen wij een uitgebreider beeld.

83 procent van de instellingen overleeft wegvallen rijkssubsidie

Bij de bezuiniging en de daarmee samenhangende herinrichting van de BIS vanaf 2013 heeft het kabinet gekozen voor een inperking van het aantal meerjarig gesubsidieerde instellingen in plaats van het opleggen van hoge kortingen bij alle instellingen. In de BIS 2009-2012 ontvingen 346 culturele instellingen subsidie van het Rijk. Wij constateren dat 137 instellingen die in de BIS 2009-2012 subsidie ontvingen in de BIS 2013-2016 geen rijkssubsidie meer ontvangen (direct dan wel via de rijkscultuurfondsen). Van deze 137 instellingen zijn 23 instellingen (17 procent) inmiddels gestopt (waarvan 17 instellingen binnen de podiumkunsten), waarbij onduidelijk is in hoeverre de bezuiniging de directe aanleiding voor het stoppen is geweest. De overige 114 instellingen (83 procent) bestaan nog, mogelijk met subsidie van andere overheden.

De minister van OCW verzamelt geen informatie over de mate waarin en de manier waarop de 114 nog bestaande instellingen het volledig wegvallen van rijkssubsidie hebben weten op te vangen. Dit is volgens ons echter wel van belang, omdat deze informatie inzicht geeft in de effecten van de bezuiniging en in de succes- en faalfactoren van het meer op eigen benen staan van culturele instellingen.

Eigen inkomsten compenseren lagere subsidie

Bij het doorvoeren van de bezuiniging werd beoogd dat culturele instellingen na de bezuiniging op de BIS een groter deel van hun inkomsten zelf zouden verwerven. De instellingen, die zowel in 2012 als in 2013 een directe meerjarige subsidie ontvingen uit de BIS, ontvingen in 2013 gemiddeld 5 procent minder subsidie ten opzichte van 2011. Daartegenover hebben deze instellingen in deze periode in totaal een stijging van 28 procent van de eigen inkomsten laten zien. Enkele deelsectoren laten echter een negatiever beeld zien, waarbij de theatersector eruit springt met een daling van de eigen inkomsten van 24 procent. Dit beeld is echter enigszins vertekend door een forse daling bij één instelling (*De Utrechtse Spelen*). Uiteindelijk blijken de meeste deelsectoren in staat te zijn geweest om minimaal een deel van de gemiddeld 5 procent subsidieverlaging te compenseren met een verhoging van de eigen inkomsten.

Er is onvoldoende informatie beschikbaar om te kunnen bepalen wat bij de verschillende deelsectoren de motor achter de groei van de eigen inkomsten is geweest. Er wordt onderscheid gemaakt in publieksinkomsten en overige eigen inkomsten. Deze laatste categorie is echter niet uitgesplitst, zodat onduidelijk is welke soort eigen inkomsten (zoals sponsorinkomsten, particuliere giften of inkomsten uit commerciële activiteiten) het meest gegroeid is.

Ook is onvoldoende informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de uitgaven van instellingen die na de herinrichting van de BIS nog subsidie van het Rijk ontvangen. Deze informatie is nodig om de financiële positie van de instellingen beter in beeld te krijgen.

Beeld over gevolgen bezuinigingen nog niet compleet

Voor een completer beeld over de gevolgen van de bezuinigingen zou informatie over de ontwikkeling van de werkgelegenheid van toegevoegde waarde zijn. Wat betekent de bezuiniging voor de werkgelegenheid bij instellingen en in hoeverre wordt het werk nu uitgevoerd door vaste krachten, zzp'ers, stagiairs of vrijwilligers? Ook is er nog weinig informatie beschikbaar over de toegankelijkheid van het culturele aanbod na de bezuinigingen. Zijn de toegangsprijzen voor een voorstelling of tentoonstelling omhoog gegaan na de bezuiniging op de BIS? Om de kwantitatieve

informatie te kunnen duiden is het ten slotte van belang om ook de kwalitatieve informatie (over o.a. publiekswaardering, cultuureducatie en talentontwikkeling) goed in beeld te hebben. Over de kwalitatieve informatie heeft de minister van OCW in haar nieuwe visie op het cultuurbeleid eind 2013 al aangekondigd een verbeterslag te willen maken.

Weinig informatie beschikbaar over bezuiniging op cultuur in begroting en jaarverslag

Welke informatie is hierover beschikbaar in de begrotings- en verantwoordings-cyclus?

In de begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van OCW wordt niet teruggekomen op de realisatie en de gevolgen van de bezuiniging op cultuur. In de publicatie *Cultuur in Beeld 2013* van het Ministerie van OCW, waar in de verantwoordingsstukken van het ministerie naar wordt verwezen is op onderdelen wel informatie over de bezuiniging op cultuur opgenomen. Echter, noch in deze publicatie noch in de jaarverslagen wordt op basis van deze gegevens een beleidsconclusie getrokken. De minister van Financiën, die voorschrijft welke informatie wordt opgenomen in begroting en jaarverslag, heeft tijdens het *Algemeen Overleg Zicht op Bezuinigingen* op 19 november 2014 toegezegd dat in de departementale jaarverslagen eenduidig zal worden gerapporteerd over de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen.

Besluitvorming over nieuwe subsidieperiode aanstaande

Wat staat er in 2014 en verder te gebeuren?

Volgens de huidige planning begint medio maart 2015 de voorbereiding voor de nieuwe subsidieperiode 2017-2020 met het advies van de Raad voor Cultuur voor deze periode. Mei 2015 stuurt de minister van OCW de uitgangspuntenbrief voor de nieuwe periode, die zij nog voor de zomer van 2015 met de Tweede Kamer wil bespreken. In oktober 2015 zal de nieuwe subsidieregeling worden vastgesteld, waarna culturele instellingen tot 1 februari 2016 de tijd hebben om hun subsidieaanvraag op basis van deze regeling in te dienen.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van OCW en Financiën geven in hun gezamenlijke reactie aan dat een veel snellere publicatie van Cultuur in Beeld 2015 niet haalbaar is, omdat dan de betrouwbaarheid van de informatie in het geding komt. Ze constateren bovendien dat de informatie, waarvan wij aangeven dat die ontbreekt, reeds beschikbaar is en/of op termijn beschikbaar komt, dan wel niet verzameld kan worden.
We waarderen het dat de ministers zoveel waarde hechten aan de betrouwbaarheid van de informatie, maar vinden de timing van de publicatie van Cultuur in Beeld dit jaar ongelukkig met het oog op de keuzes die dit voorjaar gemaakt moeten worden voor de nieuwe subsidieperiode. Het zou verstandig zijn als de minister van OCW over andere oplossingen wil nadenken. Zo zou het tijdpad richting de nieuwe subsidieperiode aangepast kunnen worden. Ook is denkbaar dat de minister van OCW op kortere termijn een aparte rapportage maakt met trends die specifiek betrekking hebben op de gevolgen van de bezuinigingen voor het rijksgesubsidieerde deel van de cultuursector in 2014. Dit zou volgens ons kunnen zonder een uitgebreide controle op de betrouwbaarheid van de gegevens. Hierin zou dan ook de informatie die wij tot op heden missen opgenomen kunnen worden.

De ministers willen vooralsnog niet overgaan tot het als open data beschikbaar maken van de gegevensbank, omdat het eigenaarschap van een deel van de gegevens bij andere overheden ligt. Het ligt in de rede dat de minister van OCW eerst inzichtelijk maakt over welke gegevens zij beschikt en welke daarvan wel of niet openbaar gemaakt kunnen worden. De volgende stap is om de gegevens die wel openbaar gemaakt kunnen worden als open data beschikbaar te stellen. Voor de vooralsnog niet openbaar te maken gegevens bevelen wij de minister aan om met de mede-eigenaren van de informatie in de gegevensbank in overleg te gaan.

De ministers geven aan dat de Begroting 2013 en het Jaarverslag 2013 wel degelijk duidelijk maken dat de bezuiniging op cultuur is gerealiseerd en met welke maatregelen dit is gebeurd. Daarnaast melden ze dat het kabinet in de departementale jaarverslagen aandacht zal gaan besteden aan de meerjarige realisatie en gevolgen van bezuinigingen.
Wij vinden het positief dat het kabinet aandacht zal besteden aan de meerjarige realisatie en gevolgen van bezuinigingen, en hopen dat dit reeds in de jaarverslagen over 2014 zijn beslag zal krijgen.

De integrale reactie van de minister van OCW, mede namens de minister van Financiën, is te vinden op www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot enkele redactionele aanpassingen in de tekst en de infographic.

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
(070) 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
2500 EA Den Haag
www.rekenkamer.nl

Overzicht bezuiniging op cultuur

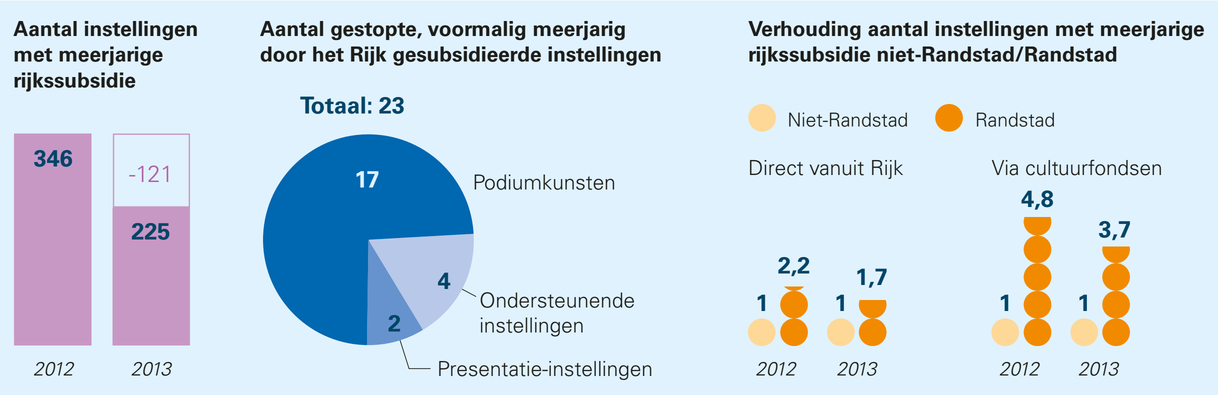
GELD

Uitgaven cultuurbegroting, in miljoen euro



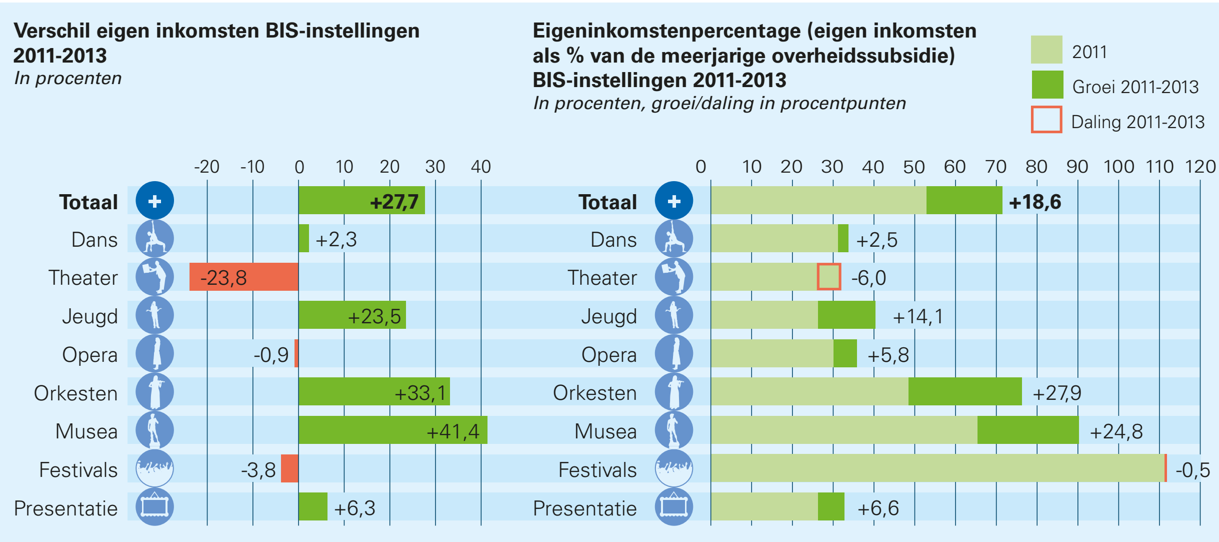
GEVOLGEN

Aantal instellingen



Eigen inkomsten

Gebaseerd op een deelwaarneming van 65 instellingen



Aantal bezoeken

Gebaseerd op een deelwaarneming van 59 instellingen

